

PROBLEMATIKA PENEGAKKAN HUKUM DAN ARAH KEBIJAKAN PEMBANGUNAN SISTEM HUKUM

Pristiwiyanto

STAI Al Azhar, Menganti Gresik_Jl. Raya Menganti Krajan No 447 Gresik

Pristiwiyanto@yahoo.co.id

ABSTRAK

Berbicara tentang penegakkan hukum, maka tidak bisa terlepas dari tiga aspek yang selalu mengikuti, yaitu aspek substansi hukum, struktur hukum dan budaya hukum. Substansi hukum terkait bagaimana materi hukum itu benar-benar netral dari kepentingan-kepentingan politis yang sifatnya sesaat dan pragmatis karena hukum (undang-undang) pada dasarnya adalah produk politik sehingga tidak boleh mengabdikan pada politik/kekuasaan, tapi hukum harus mengabdikan pada keadilan. Struktur hukum terkait erat dengan para aparat penegak hukum, untuk menegakkan hukum secara adil dibutuhkan aparat yang berintegritas, tegas, berani dan jujur serta mempunyai komitmen yang kuat untuk menegakkan keadilan. Sedangkan untuk aspek budaya hukum terkait dengan perilaku masyarakat terhadap implementasi hukum itu sendiri apakah budaya yang ditampilkan taat dan patuh pada hukum atau malah sebaliknya. Atas semua problem tersebut menjadi suatu keniscayaan harus ada suatu arah kebijakan pembangunan sistem hukum yang benar-benar terintegrasi dengan baik.

Kata kunci: substansi hukum, struktur hukum, budaya hukum dan sistem hukum

PENDAHULUAN

Membahas problematika hukum dan penegakkannya di Indonesia tidak pernah sepi dari permasalahan dan tidak bisa lepas dari beberapa sisi yang saling terkait. Sisi-sisi tersebut meliputi sisi historis, filosofis, sosial budaya dan sebagainya.

Dari sisi historis, Indonesia pernah dijajah oleh Belanda selama berabad-abad. Dengan demikian keberadaan tatanan hukum juga terpengaruh oleh model-model dan substansi hukum barat yaitu hukum warisan pemerintah kolonial yang keberadaannya tidak bisa kita pungkiri sampai saat ini masih bisa dilihat dan kita pakai di Republik ini, misal : hukum pidana, hukum perdata dan sebagainya.

Sementara dari sisi filosofis, bangsa Indonesia sebenarnya mempunyai nilai-nilai filosofis yang cukup mendasar yang setelah digali oleh para pendiri bangsa ini dan dikristalisasikan nilai-nilai tersebut menjadi sebuah Dasar Negara dan Ideologi bangsa yaitu Pancasila.

Dalam perjalanan berikutnya dasar negara dan Ideologi bangsa, yakni Pancasila ini dikuatkan dalam Tap MPRS No.XX/MPRS/1966 yang didalamnya disebutkan bahwa Pancasila merupakan sumber dari segala sumber hukum.

Secara teoritis dikatakan bahwa sumber hukum itu ada dua macam, yaitu sumber hukum materiil dan sumber hukum formal. Sumber hukum materiil biasanya diartikan bahan yang menentukan isi suatu kaidah atau norma hukum yang diperlukan oleh para pembuat UU. Sedangkan sumber hukum formal adalah hukum dalam arti produk yang telah memiliki bentuk.

Sepintas kalau disimak dari teori tersebut maka nilai filosofis berupa dasar dan ideologi negara, yaitu Pancasila merupakan sumber hukum materiil dalam pembuatan undang-undang di Indonesia sehingga secara langsung terkait erat dengan substansi hukum di Indonesia. Jika dikomparasikan dengan hukum-hukum warisan kolonial berarti harus ada pembuatan hukum baru yang sesuai dengan sumber hukumnya yaitu Pancasila karena hukum warisan kolonial pasti ada ketidaksesuaian dengan sumber hukum kita karena merupakan produk kolonial.

Adapun dalam sisi sosial budaya, kenyataannya bahwa bangsa Indonesia terdiri dari berbagai macam suku bangsa, adat istiadat, bahasa dan budaya yang tidak bisa kita pungkiri. Fakta-fakta ini membawa kosekuensi terhadap tatanan hukum yang menyangkut substansi hukum itu sendiri karena berbagai budaya yang ada otomatis menimbulkan hukum adat dimasing-masing daerah yang harus dihormati dalam tatanan hukum nasional.

Mencoba untuk membahas problematika hukum dan penegakkannya yang ada di Indonesia dengan beberapa permasalahan yang mempengaruhi, maka penulis mencoba untuk memberikan gambaran tentang adanya permasalahan-permasalahan yang mengikuti mulai dari input, proses dan outputnya dalam bentuk keberadaan substansi hukum yang ada di Indonesia. Permasalahan-permasalahan itu meliputi:

- A. Ilmu hukum dan disiplin ilmu lainnya**
- B. Kompleksitas sistem hukum dan implikasinya**
- C. Konfigurasi politik dan produk hukum**
- D. Struktur dan budaya hukum**
- E. Arah kebijakan pembangunan sistem hukum**

A. ILMU HUKUM DAN DISIPLIN ILMU LAINNYA

Berbicara ilmu hukum maka obyeknya adalah hukum itu sendiri, hukum di sini sampai saat ini masih belum bisa di didefinisikan secara seragam atau bisa diterima oleh para ahli hukum sebagai suatu definisi yang baku. Bahwa hukum sampai saat ini masih terjadi perdebatan, satu sisi menyatakan bahwa hukum sebagai suatu ilmu yang mempunyai karakteristik yang bersifat preskriptif dan terapan¹. Sifat preskriptif berarti bahwa ilmu hukum mempelajari tujuan hukum, nilai-nilai keadilan, validitas hukum, konsep-konsep hukum, dan norma-norma hukum. Sedangkan sifat terapannya adalah ilmu hukum menetapkan standart prosedur, ketentuan-ketentuan, rambu-rambu dalam melaksanakan aturan hukum, sehingga tidak bersifat deskriptif atau menjelaskan. Dengan demikian maka ilmu hukum dimaknai secara legal formal dan menganggap dirinya lepas dari disiplin ilmu lainnya dan berdiri sendiri dengan memposisikan lebih tinggi dari ilmu-ilmu lainnya atau superioritas. Ini merupakan pandangan terhadap ilmu hukum yang sempit.

¹ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Prenada Media Group, Jakarta, 2010, hlm, 35.

Ketika ilmu hukum dipahami sebagai ilmu yang berdiri sendiri dan memposisikan lebih superior, maka keberadaannya seperti menara gading dan tidak tersentuh oleh tangan-tangan manusia, namun sisi kegunaan dan kemanfaatan tidak dapat disumbangkan untuk masyarakat yang membutuhkan kehadirannya dalam mengawal dan menjaga tata pergaulan masyarakat agar tercipta ketertiban dan terpenuhi rasa keadilan yang ada dalam masyarakat tersebut.

Berbeda ketika ilmu hukum dimaknai sebagai disiplin ilmu yang saling terkait dan mencakup suatu wilayah yang sangat luas, bahkan boleh dibilang hampir tidak bertepi. Ia menjelajah wilayah kebudayaan, ekonomi, sejarah, politik, sosiologi, filsafat dan sebagainya.² Bahkan hukumpun tidak dimaknai ansich hukum, tetapi hukum merupakan komplek kaidah atau norma yang disitu terdapat norma agama, norma kesusilaan, norma kesopanan, dan norma hukum itu sendiri.

Dengan demikian maka tentulah amat picik jika ada yang berpendapat bahwa ilmu hukum itu hanya berurusan dengan peraturan perundang-undangan saja yang hanya mengedepankan legal formal semata. Ilmu hukum mempunyai hakekat interdisipliner, hakekat ini kita ketahui dari digunakannya dari berbagai disiplin ilmu pengetahuan untuk menerangkan berbagai aspek yang berhubungan dengan kehadiran hukum ditengah masyarakat. Berbagai aspek dari hukum yang ingin kita ketahui ternyata tidak dapat dijelaskan dengan baik tanpa memanfaatkan disiplin-disiplin ilmu pengetahuan lainnya, seperti antropologi, politik, sosiologi, ekonomi dan lain-lain. Antropologi, misalnya membantu menjelaskan dari keseluruhan kehidupan masyarakat sebagai suatu kesatuan budaya. Sedangkan politik bagaimana hukum itu bekerja dan memberikan nilai-nilai dalam kebijakan-kebijakan kenegaraan atau tata pemerintahan dalam suatu negara, demikian juga dengan disiplin-disiplin ilmu lainnya.

Setelah kita pahami memang tidak ada suatu disiplin ilmu itu yang berdiri sendiri, semua disiplin ilmu ternyata saling terkait, hal ini disebabkan kelahiran dari tiap disiplin ilmu tersebut dari induknya yaitu filsafat yang sering disebut sebagai *matter scientiarium* (induk ilmu pengetahuan)³, Sedangkan filsafat sendiri mempunyai sifat atau karakteristik yang salah satunya adalah komprehensif atau menyeluruh yang berarti tidak ada satupun sesuatu hal yang diluar jangkauan filsafat itu sendiri.⁴

B. KOMPLEKSITAS KONSEP HUKUM DAN IMPLIKASINYA

Suatu konsep hukum sangat berpengaruh terhadap suatu substansi hukum, hal ini disebabkan karena konsep hukum merupakan rumusan yang menjadi landasan untuk menentukan pilihan dalam membentuk substansi dari hukum suatu negara, artinya substansi hukum sangat dipengaruhi oleh sebuah konsep-konsep hukum yang ada dan dijadikan acuan dalam proses pembuatan produk undang-undang.

Indonesia adalah negara hukum, hal ini dapat kita temukan dalam pasal 1 ayat (3) UUD 1945, setelah mengalami amandemen empat kali di era reformasi. Dalam era sebelumnya (Orba) dengan jelas dinyatakan bahwa negara Indonesia

² Bernard L, Tanya dkk, *Teori Hukum Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2010.

³ Ali Maksum, *Pengantar Filsafat dari masa Klasik hingga Postmodernisme*, Ar-ruzz media, Jogjakarta, 2009, hlm, 21.

⁴ Soetrisno & SRDM Rita Hanafie, *Filsafat Ilmu dan Metodologi Penelitian*, ANDI, Yogyakarta, 2007, hlm, 24.

berdasar atas hukum (*rechtsstaat*), tidak berdasarkan atas kekuasaan (*machtsstaat*). Pernyataan ini dapat kita temui dalam penjelasan UUD 1945 sebelum dilakukan amandemen.

Dalam literatur-literatur yang ada sebenarnya banyak konsep-konsep hukum yang kita temui bahkan sudah dipraktekkan dan berlaku dalam sebuah negara. Di Indonesia sendiri ada beberapa konsep hukum yang hidup dan diakui keberadaannya, misalnya konsep hukum islam yang mempunyai paham dan sifat universal, konsep hukum adat yang bersifat lokal serta konsep hukum *rule of law* yang berpaham Anglo saxon dan konsep *rechtsstaat* yang mengacu pada Eropa kontinental.

Terhadap dua konsep terakhir, yaitu *the rule of law* dan *rechtsstaat* sering terjadi perbedaan atau konflik yang masing-masing memposisikan sebagai pihak yang paling baik, sehingga masing-masing konsep tersebut yang diwadahi dalam suatu paham Anglo saxon untuk konsep *the rule of law*, dan Eropa kontinental untuk konsep *rechtsstaat*, saling menyerang untuk mencari kelemahan-kelemahan dari masing-masing konsep tersebut. Parahnya lagi orang-orang yang ahli dibidang hukum atau para akademisi juga banyak yang terjebak dalam polarisasi paham ini, sehingga implikasinya membawa pengaruh terhadap substansi hukum yang ada di Indonesia, hal ini disebabkan setiap proses pembuatan produk undang-undang dan dalam pelaksanaannya atau penegakannya selalu ada upaya untuk memasukkan konsepnya masing-masing agar paham yang dianut oleh para ahli hukum atau akademisi bisa eksis dan ada kebanggaan bila konsepnya bisa dijadikan pedoman dalam proses pembuatan peraturan perundang-undangan serta penegakannya.

Kita tidak bisa pungkiri bahwa sampai saat ini implikasi atas kompleksitas konsep hukum tersebut membawa pengaruh yang kuat dalam proses pembuatan undang-undang dan penegakannya. Sebagai suatu ilustrasi, misalnya ketika kita menginginkan suatu proses peradilan bisa menghasilkan suatu keadilan dan kebenaran maka hal ini terasa sulit karena yang terjadi dalam proses tersebut adalah bukan mencari kebenaran dan keadilan tetapi mencari kemenangan, sehingga yang berlaku adalah legal formal dengan munculnya kebenaran prosedural yang identik dengan kemenangan, bukan kebenaran substansi yang mempunyai makna lebih dalam yaitu kebenaran yang berkeadilan.⁵

Implikasi terhadap kompleksitas konsep ini sangat sangat dirasakan oleh masyarakat dalam mencari keadilan sehingga sudah seharusnya ada kesadaran dari para stake holder dibidang hukum untuk mengeliminasi dengan cara mempertemukan konsep-konsep tersebut. Sehingga tidak dikonfrontasikan yang pada akhirnya bisa mereduksi dari tujuan hukum itu sendiri, yaitu untuk ketertiban dan keadilan.⁶ Tujuan mulia itu tidak bisa tercapai manakala diantara kita sendiri terlibat konflik dan tidak bisa menemukan kata sepakat dalam bentuk kebersamaan, karena itu sudah saatnya untuk melepaskan masing-masing ego keilmuannya dan mencoba untuk saling menyapa dan menghargai sehingga bisa duduk bersama dan mencari titik temu demi kebaikan yang nilainya lebih tinggi dan bisa menghasilkan suatu rumusan yang konkrit dan pas dalam bentuk kebenaran prosedural dan kebenaran substansi bisa menyatu, dengan demikian kedepan tidak akan ditemui

⁵ Moh.Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2010

⁶ Satjipto Raharjo, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2006

lagi ketimpangan rasa keadilan yang ada di dalam masyarakat dan keadilan yang ada di dalam gedung pengadilan yang sering kita rasakan dan kita jumpai dewasa ini.

C. KONFIGURASI POLITIK DAN PRODUK HUKUM

Model atau gambaran politik yang sedang berkuasa atau lebih pas disebut konfigurasi politik setidaknya memberi pengaruh terhadap produk hukum yang dihasilkan oleh pembuat undang-undang. Hal ini disebabkan hukum itu adalah produk politik yang pasti tidak steril dari kepentingan-kepentingan politik anggota-anggota lembaga yang membuatnya. Sebagai produk politik bisa saja hukum itu memuat isi yang lebih sarat dengan kepentingan kelompok dalam jangka pendek yang secara substansi bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi hierarkinya.

Suatu contoh bahwa konfigurasi politik yang sangat mempengaruhi hukum, baik isi maupun penegakkannya dapat dilihat pada pengalaman perjalanan politik dan hukum di Indonesia pada era Orde Baru. Pada era ini pembangunan pranata-pranata hukum, selain pembentukannya didominasi oleh lembaga eksekutif, tujuannya pun dibelokkan menjadi :

- Sebagai sarana legitimasi kekuasaan pemerintah
- Sebagai sarana untuk memfasilitasi pertumbuhan ekonomi
- Sebagai sarana untuk memfasilitasi proses rekayasa sosial

Dengan tujuan-tujuan yang telah berbelok dari garis pembukaan UUD 1945 yang seperti itu, maka isi produk hukum dan penegakkannya pada era Orde Baru memiliki karakter yang konservatif, yaitu :

1. Pembuatannya sangat sentralistik, didominasi oleh lembaga eksekutif . Selama Orde Baru tak ada satu pun UU yang lahir berdasarkan hak inisiatif DPR. Kenyataan ini menyebabkan proses penyaluran aspirasi tentang pembangunan hukum dan perundang-undangan tidak dapat disalurkan secara efektif melalui DPR atau partai politik melainkan harus disampaikan melalui lembaga-lembaga eksekutif. Kasus penolakan presiden untuk menandatangani RUU Penyiaran pada tahun 1997, padahal RUU itu sudah disetujui oleh pemerintah dan DPR, dapat disebut sebagai salah satu contoh mengenai karakter yang demikian.

2. Isinya berwatak positivistik-instrumentalistik dalam arti lebih banyak dijadikan instrumen atau alat untuk membenarkan (mempositifkan) atau memberi wadah hukum terhadap keinginan-keinginan penguasa. Keinginan penguasa yang tidak ada wadahnya biasanya dibuatkan wadah hukum agar keinginan itu menjadi benar secara hukum. Ini berlaku dalam berbagai bidang hukum seperti politik, ekonomi, administrasi, dan sebagainya.

3. Cakupannya bersifat *open interpretative* dalam arti membuka peluang untuk ditafsirkan dengan berbagai peraturan lanjutan, tetapi yang harus diterima sebagai tafsir yang benar hanyalah tafsiran dari Pemerintah (Presiden). Dalam kaitan ini dapat disebut bahwa banyak UU Pokok atau isi UU yang mendelegasikan kewenangan pengaturan lebih lanjut kepada PP. Selanjutnya, PP mendelegasikan lagi kepada Kepres, dan Kepres mendelegasikan lagi kepada Permen/Kepmen. Pendelegasian seperti itu sebenarnya wajar saja di dalam hukum perundang-undangan, tetapi yang terjadi ketika itu banyak masalah prinsip yang harus ditetapkan di dalam UU ternyata dipaksakan untuk didelegasikan kepada peraturan pelaksanaan.

4. Pelaksananya bersifat pragmatis dalam arti lebih mengutamakan kebijakan dan program di atas aturan resmi. Jika ada program (misalnya program investasi untuk pembangunan ekonomi) yang sulit terlaksana karena ada aturan hukum atau

ketentuan prosedural tertentu yang harus dipenuhi, maka yang ditinggalkan atau diabaikan adalah aturan hukumnya.

5. Penegakannya mengutamakan perlindungan korps. Dalam hal ini, jika ada anggota korps atau pejabat pemerintah atau kroni yang diduga kuat terlibat kasus pidana yang jika diungkap akan menyeret-nyeret pejabat lain, maka kasus itu diblokir. Pemblokiran biasanya dilakukan dengan cara membelokkan kasus dugaan kasus pidana menjadi kasus administrasi atau “salah prosedur” dan dengan itu masalahnya harus dianggap selesai. Cara pemblokiran lainnya adalah mencari kambing hitam, yakni memunculkan seseorang yang dianggap sebagai pelaku suatu kejahatan yang sudah tak bisa lagi dibelokkan menjadi kasus administrasi atau salah prosedur.⁷

Dari praktek yang pernah dilakukan oleh rezim Orba tersebut, jelas bisa kita lihat dan rasakan betapa sebuah produk hukum sangat dipengaruhi atau diintervensi oleh konfigurasi politik yang ada dan berkuasa saat itu, bukan hanya dalam tataran proses pembuatan yang terkait dengan substansi hukum itu tetapi dalam penegakannya juga sering dibelokkan dan berdasarkan pada keinginan pihak yang berkuasa. Dengan demikian benar apa yang dikatakan Karl Marx dalam mengkritisi paham positivistik bahwa :

- Proses-proses hukum itu pada hakekatnya adalah proses dialektik yang penuh konflik antara satu kepentingan dan kepentingan lain yang berposisi sebagai antitetik. Hukum dicurigai sebagai norma dipojokkan oleh sebuah rezim tertentu demi terlindunginya suatu kepentingan atau demi termenangkannya konflik tersebut.

- Dengan demikian sejak awal diduga bahwa di sini hukum akan lebih berkemungkinan terenggam di tangan para elit dari kelas kuat ini, dan mereka inilah yang akan berkemampuan mendayagunakan hukum formal untuk memenangkan konflik kepentingan.

- Bahwa kehidupan masyarakat terlanjur terstruktur secara amat hierarkis dan didominasi oleh elit-elit korup (penguasa feodal, birokrat, kapitalis, borjuis dan lain-lain), yang menyajikan hukum tak lagi dalam wujudnya sebagai refleksi nilai keadilan atau azas kepatutan.

- Dengan demikian hukum tak hanya telah berubah bentuk dalam wujud norma-norma yang positif-formal (hukum positif), yaitu dimaknai *lege* atau *lex*, dan ia tak lagi bisa bertahan dalam *Ius*.

D. STRUKTUR DAN BUDAYA HUKUM

Dalam membahas struktur dan budaya hukum ini, penulis mencoba untuk membagi menjadi dua pembahasan, yaitu:

1. Struktur hukum

Bukan menjadi rahasia lagi bahwa permasalahan hukum yang ada di Republik ini bukan semata dari sisi proses pembuatan undang-undang saja, dari sisi penegakannya juga banyak hambatan atau kendala yang terkadang membuat masyarakat kurang percaya dan bagi masyarakat yang melek hukum hanya bisa bernafas dalam-dalam dan mengelus dada.

Kurangnya independensi kelembagaan hukum, terutama lembaga-lembaga penegak hukum juga membawa akibat besar dalam sistem hukum. Intervensi terhadap kekuasaan yudikatif, misalnya mengakibatkan terjadinya partialitas/ sikap memihak dalam berbagai putusan, walaupun hal seperti ini menyalahi prinsip-prinsip

⁷ Moh.Mahfud MD, *Ibid*.

impartialitas dalam sistem peradilan akumulasi terjadinya putusan-putusan yang meninggalkan prinsip impartialitas dalam jangka panjang telah berperan terhadap terjadinya degradasi kepercayaan masyarakat kepada sistem hukum maupun hilangnya kepastian hukum.

Akuntabilitas kelembagaan hukum dan independensi merupakan dua sisi uang logam yang saling memberi nilai dalam suatu sistem hukum. Oleh karena itu independensi lembaga hukum harus disertai dengan akuntabilitas/ pertanggung jawaban. Namun demikian dalam praktek, pengaturan tentang akuntabilitas lembaga hukum tidak dilakukan dengan jelas, baik kepada siapa atau lembaga mana ia harus bertanggung jawab maupun tata cara bagaimana yang harus dilakukan untuk memberi pertanggung jawaban. Hal yang demikian telah memberikan kesan tiadanya transparansi didalam semua proses hukum. Ingat kasus mantan ketua M.A. Bagir Manan dengan rekening-rekeningnya.

Sumber daya manusia dibidang hukum, secara umum kualitas sumber daya manusia dibidang hukum mulai dari para peneliti hukum, perancang peraturan perundang-undangan sampai tingkat pelaksana dan penegak hukum masih perlu peningkatan, termasuk dalam hal memahami dan berperilaku yang responsif. Rendahnya kualitas sumber daya manusia dibidang hukum juga tidak terlepas dari belum mantapnya sistem pendidikan hukum yang ada (hanya mencetak tukang bukan ilmuwan). Apalagi sistem, proses seleksi serta kebijakan pengembangan SDM(sumber daya manusia) dibidang hukum yang diterapkan ternyata tidak menghasilkan SDM yang berkualitas. Disamping itu sinyalemen tentang kurangnya integritas daripada para pelaku hukum juga sangat memprihatinkan. Bahkan ada yang sementara pihak yang justru mengambil keuntungan dari situasi yang ada (markus-markus). Ini semua berpengaruh besar terhadap memudarnya supremasi hukum serta semakin menambah derajat ketidakpercayaan masyarakat terhadap sistem hukum yang ada.

Sistem peradilan yang tidak transparan dan terbuka. Masalah ini mengakibatkan hukum belum sepenuhnya memihak pada kebenaran dan keadilan karena tiadanya akses masyarakat untuk melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan peradilan. Kondisi tersebut juga diperlemah dengan profesionalisme dan kualitas sistem peradilan yang masih belum memadai sehingga membuka kesempatan terjadinya penyimpangan kolektif dalam proses peradilan sebagaimana dikenal dengan istilah mafia peradilan. Pembinaan satu atap yang dilakukan oleh Mahkamah Agung merupakan upaya untuk mewujudkan kemandirian kekuasaan kehakiman dan menciptakan putusan pengadilan yang tidak memihak (impartial).

2. Budaya hukum

Timbulnya degradasi budaya hukum dilingkungan masyarakat. Gejala ini ditandai dengan meningkatnya apatisisme seiring dengan menurunnya tingkat apresiasi masyarakat baik kepada sistem hukum maupun kepada struktur yang ada. Hal ini telah tercermin dari peristiwa-peristiwa yang terjadi di masyarakat, misalnya maraknya kasus main hakim sendiri, pembakaran para pelaku kriminal, pelaksanaan sweeping oleh sebagian anggota masyarakat yang terjadi secara terus-menerus tidak seharusnya dilihat sebagai sekedar euforia yang terjadi pasca reformasi. Dibalik itu tercermin rendahnya budaya hukum masyarakat karena kebebasan telah diartikan sebagai “serba boleh”. Padahal hukum adalah instrumen untuk melindungi kepentingan individu dan masyarakat. Sebagai akibatnya timbul ketidakpastian

hukum yang tercipta melalui proses pembenaran perilaku salah dan menyimpang atau dengan kata lain hukum hanya merupakan instrumen pembenar bagi perilaku salah.

Menurunnya kesadaran akan hak dan kewajiban hukum masyarakat. Kesadaran masyarakat terhadap hak dan kewajiban hukum tetap mensyaratkan antara lain tingkat pendidikan yang memungkinkan untuk dapat memahami dan mengerti berbagai permasalahan yang terjadi. Dua pihak berperan penting, yaitu masyarakat dan kualitas aparat yang bertugas melakukan penyebarluasan hukum dan berbagai peraturan perundang-undangan. Walaupun tingkat pendidikan masyarakat masih kurang memadai, namun dengan kemampuan dan profesionalisme dalam melakukan pendekatan penyuluhan hukum ke dalam masyarakat, pesan yang disampaikan kepada masyarakat dapat diterima secara baik dan dapat diterapkan apabila masyarakat menghadapi berbagai persoalan yang terkait dengan hak dan kewajiban mereka.

E. ARAH KEBIJAKAN PEMBANGUNAN SISTEM HUKUM

Untuk mendukung pembenahan sistem hukum, maka sasaran yang perlu dilakukan adalah terciptanya hukum nasional yang adil, konsekuen, dan tidak diskriminatif, terjaminnya konsistensi seluruh peraturan perundang-undangan pada tingkat pusat dan daerah, serta tidak bertentangan dengan peraturan dan perundang-undangan yang lebih tinggi dan kelembagaan peradilan dan penegakan hukum yang berwibawa, bersih, profesional dalam upaya memulihkan kembali kepercayaan hukum masyarakat secara keseluruhan.

Langkah-langkah yang harus ditempuh untuk mendukung pembenahan sistem hukum tersebut adalah :

1. Program perencanaan hukum

Program ini ditujukan untuk menciptakan persamaan persepsi dari seluruh pelaku pembangunan khususnya dibidang hukum dalam menghadapi berbagai isu strategis dan global yang secara cepat perlu diantisipasi agar penegakan dan kepastian hukum tetap berjalan secara berkesinambungan. Dengan program ini diharapkan akan dihasilkan kebijakan/materi hukum yang sesuai dengan aspirasi masyarakat baik masa kini maupun masa yang akan datang, mengandung perlindungan dan penghormatan terhadap hak asasi manusia serta mempunyai daya laku yang efektif dalam masyarakat secara keseluruhan. Untuk itu kegiatan-kegiatan yang harus dilakukan adalah :

- Pengumpulan dan pengolahan serta penganalisaan bahan informasi hukum, terutama yang terkait dengan pelaksanaan berbagai kegiatan perencanaan pembangunan hukum secara keseluruhan.
- Penyelenggaraan berbagai forum diskusi dan konsultasi publik yang melibatkan instansi/lembaga pemerintah, masyarakat, dan dunia usaha untuk melakukan evaluasi dan penyusunan rencana pembangunan hukum ke depan.
- Penyelenggaraan berbagai forum kerjasama internasional di bidang hukum yang terkait terutama dengan isu-isu yang aktual, misal masalah korupsi, terorisme, perdagangan obat-obatan terlarang, perlindungan anak, dan lain-lain.

2. Program pembentukan hukum

Program ini dimaksudkan untuk menciptakan berbagai perangkat peraturan perundang-undangan dan yurisprudensi yang akan menjadi landasan hukum untuk berperilaku tertib dalam rangka menyelenggarakan kehidupan bermasyarakat,

berbangsa dan bernegara. Pembentukan peraturan perundang-undangan dilakukan melalui proses yang benar-benar dengan memperhatikan tertib perundang-undangan serta asas umum peraturan perundang-undangan yang baik. Sedangkan pembentukan yurisprudensi dilakukan oleh lembaga peradilan dalam menyelesaikan perkara-perkara tertentu terutama yang belum diatur oleh peraturan perundang-undangan. Dengan program ini diharapkan tersedia berbagai peraturan perundang-undangan dan yurisprudensi dalam rangka mengatur perilaku individu dan lembaga serta penyelesaian sengketa yang terjadi dalam kehidupan sehari-hari.

3. Program peningkatan kinerja lembaga peradilan dan lembaga penegak hukum lainnya.

Program ini ditujukan untuk memperkuat lembaga peradilan dan lembaga penegakan hukum melalui sistem peradilan pidana terpadu yang melibatkan antara lain Mahkamah Agung, Kepolisian, Kejaksaan, Komisi Pemberantasan Korupsi, dan Lembaga Masyarakat dan praktisi hukum sebagai upaya mempercepat pemulihan kepercayaan masyarakat terhadap hukum dan peradilan.

Dengan program ini diharapkan terwujudnya Lembaga Peradilan dan Lembaga Penegakan Hukum yang transparan, akuntabel dan berkualitas dalam bentuk putusan pengadilan yang memihak pada kebenaran dan keadilan masyarakat.

4. Program Peningkatan Kesadaran Hukum dan HAM

Program ini ditujukan untuk menumbuhkembangkan serta meningkatkan kadar kesadaran hukum dan hak asasi manusia masyarakat termasuk para penyelenggara negara agar mereka tidak hanya mengetahui dan menyadari hak dan kewajibannya, tetapi juga mampu berperilaku sesuai dengan kaidah hukum serta menghormati hak asasi manusia. Dengan program tersebut diharapkan akan terwujud penyelenggaraan negara yang bersih serta memberikan penghormatan dan perlindungan terhadap hak asasi manusia.

Konsep pembangunan hukum berupa pembenahan sistem hukum nasional dan politik hukum, yang mengaitkan pembangunan hukum dengan tujuan hukum, yakni keadilan, demokrasi dan politik hukum. Dari sini dapat dipahami bahwa pembangunan bidang hukum tidak dapat dipisahkan dengan konflik politik, bagai dua keping sisi mata uang logam, yakni bisa dibedakan tapi tidak dipisahkan satu sama lain.

Philippe Nonet dan **Philip Selznick**, dalam *Law and Society in Transition To World Responsive Law*, 1978, memperkenalkan tiga karakter hukum dalam masyarakat, dengan mengaitkan hubungan hukum dengan politik/kekuasaan, yaitu :

- (1) Hukum *Represif*, yakni hukum merupakan alat kekuasaan represif/menindas;
- (2) Hukum *Otonom*, yakni hukum sebagai pranata yang mampu menjinakkan represi (penindasan) dan melindungi integritasnya sendiri;
- (3) Hukum *Responsif*, yakni hukum merupakan sarana merespon atas kebutuhan dan aspirasi masyarakat.⁸

Tipe hukum represif, hukum otonom, dan hukum responsif adalah merupakan konsepsi abstrak, yang dalam kenyataan tidak akan ditemukan bentuknya yang murni, karena tiap-tiap tatanan hukum memiliki sifat campuran yang mengandung aspek dari ketiga tipe hukum tersebut. Hanya dengan pengamatan yang cermat bahwa postur dasar suatu tatanan hukum akan memperlihatkan kecenderungan yang

⁸ Wahyudin Husein & Hufon, *Hukum, Politik dan Kepentingan*, LaksBang PRESSindo, Yogyakarta, 2008

mirip karakteristik dengan salah satu tipe dari hukum represif, hukum otonom, dan hukum responsi. Faktor pembeda yang pokok dari ketiga tipe hukum tersebut adalah adanya peran “paksaan”. Di dalam hukum represif “paksaan” nampak dominan, tetapi dalam hukum otonom “paksaan” agak dikurangi, sedangkan didalam hukum responsif “paksaan” nampak tenggelam/tidak ditonjolkan.

Dalam kaitan hubungan hukum dan politik, pada tipe hukum represif, hukum tunduk kepada politik/kekuasaan, hukum sub-ordinat dari kekuasaan, tetapi dalam hukum otonom, hukum terpisah dari politik/kekuasaan, sedangkan dalam hukum responsif, hukum sebagai fasilitator atau sarana menanggapi kebutuhan/aspirasi politik.

Bagaimana seharusnya ke depannya politik hukum hendak dibangun? Apabila kita mengikuti pola pikir dari Emile Durkheim bahwa di dalam masyarakat terdapat dua tipe solidaritas, yakni solidaritas mekanik dan solidaritas organis. Solidaritas mekanis akan dapat ditemukan pada masyarakat yang relatif sederhana dan homogen. Kesatuan dan persatuan dalam masyarakat tersebut umumnya didasarkan pada hubungan antar pribadi serta perasamaan kebiasaan, gagasan maupun sikap. Sedangkan solidaritas organis merupakan ciri khas masyarakat yang heterogen yang ditandai dengan pembagian kerja yang rumit. Dasar-dasar solidaritas terletak pada hubungan fungsional antara pribadi-pribadi maupun kelompok-kelompok yang melaksanakan berbagai peranan yang bervariasi.

Sejalan dengan adanya dua tipe solidaritas tersebut, terdapat dua tipe hukum, yakni hukum represif dan hukum restitutif. Pada masyarakat bersahaja, dengan solidaritas mekanis, terdapat hukum represif dan hukum pidana. Pada masyarakat dengan solidaritas mekanis tersebut, suatu sikap tindak kriminal dianggap menodai hati nurani yang bersih dari kelompok masyarakat. Penghukuman dimaksudkan sebagai upaya untuk melindungi dan mempertahankan solidaritas sosial, oleh karena itu hukuman merupakan suatu reaksi mekanis.

Pada masyarakat modern yang heterogen terdapat kecenderungan berkurangnya peranan hukum represif, yang kemudian diganti dengan hukum restitutif yang menekankan pada pemberian kompensasi. Penghukuman dimaksudkan sebagai upaya penggantian atau restitusi serta perbaikan terhadap kerugian-kerugian yang diderita korban. Hukuman diberikan atau dijatuhkan atas dasar pertimbangan-pertimbangan yang berguna bagi pelaku didalam kerangka proses rehabilitasi. Di sini hukum tak mungkin lagi ditopang oleh kekuatan-kekuatan sanksi yang bersifat represif, yang tujuan utamanya untuk melampiaskan dendam pembalasan. Hukum dan sanksi-sanksinya akan kian dituntut untuk lebih bersifat restutif.

Untuk menilai bagaimana pembangunan hukum pemerintahan itu berjalan dengan baik, dapat diuji dengan menggunakan tes yang diajukan oleh Moh. Mahfud MD dengan meminjam konsepnya **Selznick** dan **Nonet**, yakni jika konfigurasi politiknya bersifat otoriter. Maka karakter pembangunan hukumnya bersifat represif/konservatif.

Dengan demikian, jika kita mengikuti evolusi hukumnya **Selznick** dan **Nonet**, maka politik hukum ke depan yang hendak dibangun adalah pemerintahan yang demokratis-konstitusional. Karena sistem pemerintahan yang demokratis akan melahirkan produk-produk hukum yang mampu merespon dan mengakomodasi kebutuhan sosial politik yang sedang berkembang.

PENUTUP

Bahwa dalam tataran idealis-akademisi masih terjadi perbedaan konsep-konsep hukum sehingga sedikit banyak membawa pengaruh dalam sistem hukum yang ada baik dari sisi substansi hukum dan penegakkannya.

Bahwa hukum juga merupakan produk politik sehingga keberadaannya sarat dengan kepentingan-kepentingan yang mencoba untuk dimenangkan, dengan demikian berimbas pula pada proses pembentukan hukum yang terkait dengan substansi hukum dan penegakkannya karena ia tidak pernah steril dari konflik kepentingan.

Bahwa struktur dan budaya hukum turut andil juga dalam memperparah sistem hukum dan penegakannya, manakala dalam struktur tersebut tidak terisi orang-orang yang berkualitas baik moral maupun intelektualnya. Hal ini juga bagaikan gayung bersambut ketika budaya masyarakat yang masih rendah ketaatannya pada hukum sehingga apatis dan tidak ada rasa terpanggil untuk ikut mengawasi dan mengawal proses hukum dan penegakkannya.

DAFTAR PUSTAKA

- Husein, Wahyudin-Hufron, 2008, *Hukum, Politik & Kepentingan*, Laks Bang Pressindo, Yogyakarta.
- Maksum, Ali, 2009, *Pengantar Filsafat* dari Masa Klasik Hingga Postmodernisme, AR-RUZZ Media, Yogyakarta.
- Mahfud.MD, Moh, 2006, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Kostitisi*, LP3ES, Jakarta.
- Mahmud Marzuki, Peter, 2010, *Penelitian Hukum*, Prenada Media Group, Jakarta.
- Rahardjo, Satjipto, 2006, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung.
- Rahardjo, Satjipto, 2008, *Biarkan Hukum Mengalir*, Catatan Kritis Tentang Pergulatan Manusia dan Hukum, Penerbit Buku Kompas, Jakarta.
- Soetriono-Rita Hanafie,SRDm, 2007, *Filsafat Ilmu dan Metodologis Penelitian*, ANDI, Yogyakarta.
- Tanya, Bernard L dkk, 2010, *Teori Hukum*,Strategi Tertib Hukum Manusia Lintas Ruang dan Generasi, Genta Publishing, Yogyakarta.